INPRIS
Instytut Prawa i Społeczeństwa

ANALIZY
I REKOMENDACJE

luty 2010

Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę

Nie wszystkie wyroki Trybunału Konstytucyjnego wywołują bezpośrednie skutki prawne przez ich opublikowanie w dzienniku urzędowym. Aby wyroki TK nie miały charakteru fasadowego, muszą istnieć efektywne procedury umożliwiające przeniesienie ich treści do prawa ustawowego. Mimo dokonanych w ostatnich latach zmian w procedurach Senatu i Rady Ministrów, a także wzmożonej aktywności legislacyjnej tych podmiotów w stosunku do lat poprzednich, nadal 47% wyroków TK wymagających wykonania pozostaje bez koniecznej reakcji.

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI Z BADAŃ

- Ogółem 70% orzeczeń TK wymaga działania ze strony ustawodawcy. Dominująca technika orzecznicza TK — tzw. wyroki zakresowe — istotnie zwiększa odsetek orzeczeń wymagających wykonania przez prawodawcę.
- Średnio od wydania wyroku do promulgacji ustawy wykonującej ten wyrok upływa 444 dni.
- Z Konstytucji wynika obowiązek wykonywania orzeczeń TK przez wszystkie podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej; ogólny i podmiotowo rozproszony charakter tego obowiązku utrudnia jego realizację.
- Funkcję sygnalizacyjną co do potrzeby i skuteczności wykonywania wyroków TK pełnią dwa organy nieposiadające inicjatywy legislacyjnej: Trybunał Konstytucyjny i Rzecznik Praw Obywatelskich.
- Opóźnienia w bieżącym realizowaniu orzeczeń TK występują zarówno na etapie przygotowywania projektów, jak i w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie. Zaobserwowano niedostatki współpracy, planowania legislacyjnego i podziału zadań między organami państwa dysponującymi prawem inicjatywy ustawodawczej (równoległe podejmowanie prac nad wykonywaniem tych samych orzeczeń, brak całościowych planów prac legislacyjnych mających na celu realizowanie orzeczeń TK, brak kontroli nad terminowością implementacji wyroków TK).
- Organy państwa nie wykorzystują istniejących możliwości proceduralnych w celu sprawniejszego wykonania orzeczeń TK. Procedury ustawodawcze w Sejmie nie sprzyjają terminowemu implementowaniu rozstrzygnięć Trybunału.

REKOMENDACJE

I. Konieczne jest zorganizowanie funkcji wykonywania wyroków TK poprzez ustalenie zasad koordynacji, jasny podział ról i zadań organów władzy wykonawczej i ustawodawczej uczestniczących w wykonywaniu orzeczeń TK.

II. Organizacja wykonywania wyroków TK przez prawodawcę powinna opierać się na następujących założeniach:

1. Rada Ministrów, Sejm i Senat mają obowiązek zapewnić priorytetowe traktowanie w swoich pracach legislacyjnych projektów mających na celu wykonywanie orzeczeń TK.
2. Rada Ministrów jest odpowiedzialna za monitorowanie i ogólną koordynację procesu wykonywania wyroków TK oraz terminowe podejmowanie inicjatyw legislacyjnych.
3. Rada Ministrów prowadzi centralną bazę orzecznictwa TK i gromadzi tam informacje o potrzebie wykonania poszczególnych orzeczeń, o przebiegu procesu legislacyjnego, skutkach uchwalonych przepisów oraz o sposobie stosowania prawa zmodyfikowanego ze względu na orzeczenie TK. Baza ta jest dostępna w Internecie.
4. Sejm każdorazowo ustala harmonogram prac nad projektem ustawy wdrażającej orzeczenie TK i zakreśla terminy realizacji etapów tych prac.
5. Projekt ustawodawczy wdrażający orzeczenie TK nie powinien zawierać dodatkowych postanowień.

III. Zasady koordynacji pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą oraz zakres koniecznych zmian w regulaminach prac Rady Ministrów, Sejmu i Senatu powinny zostać określone w oficjalnym porozumieniu pomiędzy tymi organami władzy wykonawczej i ustawodawczej. Powinno ono zostać przygotowane przez grupę roboczą składającą się z przedstawicieli Rady Ministrów, Sejmu, Senatu, a także — w roli obserwatorów — Trybunału Konstytucyjnego i Prezydenta RP.

IV. Trybunał Konstytucyjny powinien uwzględniać w swojej praktyce orzeczniczej wpływ formy wydawanych orzeczeń na konieczność ich wykonania przez prawodawcę.

PROBLEM

Sprawna implementacja rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego (TK) jest jednym z warunków funkcjonowania całego systemu kontroli konstytucyjności prawa. Gwarantuje ona realne oddziaływanie Konstytucji na procesy społeczno-gospodarcze oraz prawa i wolności jednostki. Świadczy także o jakości i stopniu rozwoju instytucji demokratycznego państwa prawnego. Aby wyroki TK nie miały charakteru fasadowego, muszą istnieć efektywne procedury umożliwiające ich przeniesienie do ustaw; nie wszystkie orzeczenia TK wywołują bowiem skutki prawne już przez samo opublikowanie w dzienniku urzędowym.

Mimo ostatnich pozytywnych zmian wykonywanie orzeczeń TK nadal budzi zastrzeżenia. Aż 47% wyroków TK wymagających wykonania pozostaje bez koniecznej reakcji ze strony prawodawcy (stan na 1 października 2009 r.).

Opóźnienia w bieżącym realizowaniu orzeczeń TK występują zarówno na etapie przygotowywania projektów, jak i w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie. Średni okres między wydaniem wyroku a ogłoszeniem w dzienniku urzędowym ustawy wykonującej wynosił w badanym okresie 444 dni, a średni okres prac legislacyjnych nad projektem wykonującym orzeczenie TK to 186 dni. Problemy z wykonywaniem wyroków TK przez prawodawcę są wyrazem szerszej kwestii niedoskonałości polskiego procesu legislacyjnego.

Cel i zakres analizy

Naszym celem było zbadanie mechanizmów wykonywania orzeczeń TK przez prawodawcę. Nie badano stosowania orzeczeń TK przez sądy powszechne i organy administracji.

Przedmiotem analizy było wykonywanie przez prawodawcę orzeczeń TK wymagających zmian w ustawodawstwie (wydane w trybie kontroli następczej, powodujące zmiany w systemie prawa). Badaniem objęto orzecznictwo TK z okresu 19 X 2005 (rozpoczęcie V kadencji Sejmu) — 31 XII 2008, ogółem 160 wyroków i 13 postanowień sygnalizacyjnych. Opracowana na potrzeby badania baza danych zawiera informacje dotyczące procesu legislacyjnego aktualne na 1 X 2009 (dostępna na stronie www.inpris.pl).

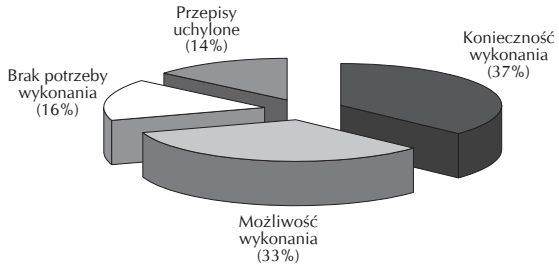
Chodziło o zbadanie dochodzenia od orzeczenia TK do efektu, jakim jest ustawa wykonująca to orzeczenie. Wyodrębniono etapy: monitorowanie orzecznictwa TK, planowanie prac legislacyjnych, projektowanie zmian w ustawie oraz uchwalenie i wejście w życie ustawy realizującej orzeczenie.

Orzeczenia TK wymagające wykonania przez prawodawcę

70% orzeczeń TK wymaga wykonania przez ustawodawcę

Orzeczenia Trybunału wymagające wykonania przez ustawodawcę stanowiły w badanym okresie aż 70% wszystkich rozstrzygnięć Trybunału. W ramach tej grupy z 60 wyroków (37% orzeczeń) wynikała wprost **konieczność** ich wykonania przez ustawodawcę. Drugą kategorię stanowią orzeczenia TK, z których wynikała **ogólna powinność** wykonania orzeczenia poprzez dostosowanie obowiązującego prawa (33% — kategoria określona na rysunku jako „możliwość wykonania"). Wyroki niewymagające wykonania i wyroki dotyczące uchylonych już przepisów stanowiły w sumie 30% orzeczeń.

Kategorie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (100% = 160)



Źródło: raport *Wykonywanie wyroków TK przez prawodawcę* (2010)

Konieczność wykonania przez ustawodawcę orzeczenia TK zachodzi w przypadku, gdy stan zgodności z Konstytucją może przywrócić tylko uchwalenie odpowiedniej ustawy. W szczególności gdy:

- wskutek derogacji przepisu przez Trybunał powstaje luka w obowiązującym prawie,
- Trybunał stwierdził pominięcie ustawodawcze, orzekając o niezgodności (bądź zgodności) z Konstytucją przepisu „w określonym zakresie" (wyroki zakresowe) albo przepisu „rozumianego w określony sposób" (wyroki interpretacyjne),
- Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji,
- w związku z danym orzeczeniem Trybunał wydał postanowienie sygnalizacyjne o potrzebie wszczęcia prac legislacyjnych,
- w uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał obowiązek nowelizacji ustawy ze względu na derogację trybunalską.

Wyroki zakresowe. Dominująca forma orzekania TK zwiększa obowiązki prawodawcy. Aż 69% orzeczeń wymagających wykonania stanowią wyroki zakresowe. Wymagają one działań prawodawcy, aby zapewnić transparentność i pewność obowiązującego prawa. Modyfikują bowiem normy zawarte w przepisach obowiązującego prawa, stwierdzając niezgodność (bądź zgodność) danego przepisu z Konstytucją jedynie w określonym zakresie czasowym, podmiotowym lub przedmiotowym. Niezależnie od rekomendowanych przez nas usprawnień procesu wykonywania wyroków TK przez prawodawcę proponujemy, aby Trybunał rozważył w swej praktyce orzeczniczej wpływ formy wydawanych orzeczeń na konieczność podjęcia działań przez prawodawcę w celu ich wykonania.

Wyroki odraczające utratę mocy obowiązującej. W badanym okresie co czwarte orzeczenie TK podlegające wykonaniu zawierało klauzulę przesuwającą dzień utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. To dodatkowy czas dla prawodawcy na podjęcie czynności legislacyjnych. W licznych przypadkach prawodawca go nie wykorzystał i nie podjął czynności legislacyjnych.

PRZYKŁAD

W wyroku z 25 kwietnia 2007 (sygn. SK 49/05) Trybunał zakwestionował przepisy ustawy zmieniającej kodeks cywilny dotyczące przedwojennych obligacji Skarbu Państwa w zakresie, w jakim ograniczają one dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358[1] § 3 k.c. Odroczono termin utraty mocy obowiązującej wadliwego przepisu o rok, umożliwiając ustawodawcy ustanowienie przepisów porządkujących sytuację posiadaczy obligacji. Żaden z organów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej nie skorzystał z tej możliwości.

Obowiązek wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Artykuł 190 Konstytucji stanowi, że orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Na podmiotach mających prawo inicjatywy ustawodawczej spoczywa zatem obowiązek podejmowania koniecznych działań prawodawczych w celu wyeliminowania wad systemu prawa ujawnionych w rozstrzygnięciu sądu konstytucyjnego.

Organami obowiązanymi do wykonywania wyroków TK są: Prezydent RP, Rada Ministrów, komisje Sejmu i Senat. Poza tymi organami prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje grupie 15 posłów oraz 100 000 obywateli. Wykonywanie orzeczeń TK jest obowiązkiem prawnym, co zasadniczo różni działania ustawodawcy w celu wykonania wyroku TK od innych projektów ustaw służących realizacji polityki państwa. Możliwe sankcje za niedopełnienie wykonywania orzeczeń TK wynikają w art. 77 ust. 2 (odpowiedzialność z tytułu bezprawia legislacyjnego) i art. 198 Konstytucji (delikt konstytucyjny). Jednak ze względu na bardzo ogólny charakter tego obowiązku oraz na szeroki krąg podmiotów obowiązanych są one trudne do wyegzekwowania.

Obowiązek wykonywania wyroków TK spoczywa na podmiotach mających prawo inicjatywy ustawodawczej

Podejmowanie inicjatywy ustawodawczej

Prezydent RP. Jest powołany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2). Pozycja konstytucyjna nie daje mu jednak kompetencji do prowadzenia bieżących spraw państwa, mógłby więc działać w przypadkach, gdy zawiodą w tym zakresie kompetentne organy.

Rada Ministrów. Dysponuje wiedzą merytoryczną i zasobami ludzkimi potrzebnymi do koordynowania wykonywania wyroków Trybunału. Nie traktuje jednak tego jako priorytetu w swoich planach prac legislacyjnych. Co więcej, w ciągu całego okresu objętego badaniem ani razu nie nadała projektowi klauzuli pilności (art. 123 Konstytucji). Niewątpliwie wpłynęłoby to na poprawę sytuacji.

Senat. Dysponuje stosunkowo rozbudowanymi mechanizmami monitorowania orzecznictwa TK i inicjowania prac legislacyjnych. W 2007 r. do Regulaminu Senatu wprowadzono postanowienie o kierowaniu wszelkich orzeczeń TK wymagających działań prawodawcy do Komisji Ustawodawczej. Jednak często wykonanie wyroku TK wymaga bezpośredniego działania Rady Ministrów (np. w sprawach mających konsekwencje budżetowe, gdy wymagana jest wiedza Rządu z danej dziedziny lub konsultacje społeczne). W tych przypadkach Senat może spełniać wyłącznie funkcję sygnalizacyjną.

Komisje sejmowe. Obecnie nie wykonują w sposób systematyczny zadań w zakresie wykonywania wyroków TK. Pożądana byłaby nowelizacja Regulaminu Sejmu i przypisanie konkretnym organom, jak Komisja Ustawodawcza, zadań w procesie wykonywania wyroków.

Sejmowa procedura legislacyjna

Istotne ograniczenia wynikają również z kształtu procedur sejmowych, które nie zawierają szczególnych postanowień co do wykonywania wyroków TK. Marszałek Sejmu nie ma obowiązku kierować projektów ustaw wykonujących orzeczenia TK niezwłocznie do prac legislacyjnych. W Sejmie nie ma praktyki zakreślania terminów, które wyznaczałyby tempo i harmonogram poszczególnych czynności legislacyjnych. Poprawki mające na celu implementację wyroku TK są składane na zasadach ogólnych. Ponadto zasada dyskontynuacji prac parlamentu powoduje, że nawet kilkuletnie prace nad wykonaniem orzeczenia z dnia na dzień mogą stać się bezprzedmiotowe. Wszystko to powoduje wydłużenie czasu prac sejmowych nad projektami legislacyjnymi dotyczącymi implementacji wyroku TK.

Pożądana byłaby nowelizacja regulaminu Sejmu w celu stworzenia odrębnego (przyspieszonego) trybu ustawodawczego dla implementacji wyroków TK. **Po wpłynięciu projektu ustawy Sejm powinien ustalać przynajmniej harmonogram swoich prac, uwzględniając w nim ewentualne odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu, a także inne skutki prawne orzeczenia TK.** Projekty wdrażające wyroki TK nie powinny zawierać dodatkowych postanowień, aby nie zakłócały one przyspieszonego trybu ustawodawczego.

Współpraca organów państwa i podział zadań

Zastrzeżenia budzi w szczególności brak koordynacji inicjatyw co do wykonywania orzeczeń. Jest to ściśle powiązane z niedoskonałościami i ogólnym brakiem koordynacji działań między władzą wykonawczą i ustawodawczą w ramach polskiego procesu legislacyjnego.

Zastrzeżenia budzi brak koordynacji działań przy wykonywaniu orzeczeń TK

Są sytuacje, kiedy żaden organ nie zgłasza inicjatywy ustawodawczej.

Zdarza się równoległe podejmowanie przez **różne podmioty** prac nad wykonywaniem tego samego wyroku TK.

PRZYKŁADY

1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 949/VI kadencja Sejmu) i senacki projekt ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 1302/VI kadencja Sejmu).

2. Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy — Prawo upadłościowe i naprawcze (druk nr 437/VI kadencja Sejmu) i rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy — Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (druk nr 654/VI kadencja Sejmu).

Nie monitoruje się czasu prac nad wykonaniem wyroku TK, po długim okresie przygotowywania projektu ustawy następują przeciągające się prace legislacyjne w Sejmie.

Za konieczne należy uznać stworzenie procedur koordynacji prac i wymiany informacji między organami władzy publicznej odpowiedzialnymi za tworzenie prawa, aby terminowo wykonywać orzeczenia TK. Chodzi o konsultowanie programów legislacyjnych, priorytetowe traktowanie prac ustawodawczych nad projektami wykonującymi orzeczenia TK, uprzedni podział wyroków podlegających wykonaniu między właściwe organy.

Należy stworzyć **centralną bazę danych orzecznictwa TK** gromadzącą informacje o potrzebie prac legislacyjnych, skutkach uchwalonych regulacji, sposobie stosowania prawa zmodyfikowanego ze względu na orzeczenia TK. Baza powinna mieć oficjalny charakter i być dostępna w Internecie.

Brak organu koordynującego wykonywanie orzeczeń TK

Poważnym problemem systemowym jest brak wyraźnego określenia podmiotu odpowiedzialnego za wykonywanie orzeczeń sądu konstytucyjnego. Widać to, gdy z różnych powodów żaden z uprawnionych organów państwa nie zgłasza inicjatywy ustawodawczej i ostatecznie zachodzi konieczność wskazania instytucji, która już nie może od tego obowiązku się uchylić.

Ze względu na zasadę podziału władzy nie jest jednak możliwa pełna centralizacja funkcji wykonywania wyroków TK i określenie jednego organu odpowiedzialnego. Najbardziej predestynowana do koordynowania tej materii jest Rada Ministrów. Ma najszerszą wiedzę o *meritum* koniecznych zmian, dysponuje zapleczem prawno-legislacyjnym, ponosi odpowiedzialność konstytucyjną za prowadzenie spraw państwa, a tu mieści się również wykonywanie wyroków TK. Sejm i Senat zaś są strażnikami procesu legislacyjnego od chwili zgłoszenia projektu.

Zadania koordynacyjne Rady Ministrów powinny polegać na monitorowaniu procesu wykonywania wyroków TK i terminowym podjęciu inicjatywy legislacyjnej, natomiast do zadań Sejmu i Senatu należy sprawne przeprowadzenie procesu ustawodawczego. Dla realizacji tych zadań konieczne jest wypracowanie zasad i procedur współpracy władzy wykonawczej z władzą ustawodawczą.

Jak wprowadzić pożądane zmiany?

Rekomendacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w regulaminach prac Rady Ministrów oraz Sejmu i Senatu — odpowiednio do podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie danego zadania.

Wypracowanie całościowej organizacji funkcji wykonywania wyroków TK i w szczególności zasad koordynacji pomiędzy poszczególnymi organami władzy powinno zostać powierzone grupie roboczej składającej się z przedstawicieli: Rady Ministrów, Sejmu, Senatu oraz w charakterze obserwatorów: Trybunału Konstytucyjnego i Prezydenta RP.

Zasady koordynacji powinno określić porozumienie między Radą Ministrów, Sejmem i Senatem.

Rekomendujemy objęcie projektu zmian formalnym porozumieniem pomiędzy Radą Ministrów, Sejmem i Senatem. Dobre praktyki państw członkowskich OECD wskazują na możliwość stosowania przez organy władzy państwowej środków regulacyjnych najbardziej adekwatnych do danej sytuacji. Do wdrożenia proponowanych usprawnień nie jest konieczna ustawa. W przypadku uzgodnień dotyczących praktycznej koordynacji działań pomiędzy organami władzy wystarczającym instrumentem jest porozumienie pomiędzy organami władzy wykonawczej i organami władzy ustawodawczej.

INPRIS
Instytut Prawa i Społeczeństwa

inpris.pl
INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa
ul. Szpitalna 5/5
00-031 Warszawa
Tel. +48 22 828 91 28
Fax +48 22 828 91 29
inpris@inpris.pl

Analiza wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego została wykonana w ramach projektu INPRIS **Analizy i rekomendacje dotyczące procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wykonywania orzeczeń Trybunału oraz kształtowania wizerunku i wiedzy o Trybunale**. Projekt koncentruje się na wybranych aspektach „otoczenia instytucjonalnego" Trybunału Konstytucyjnego i ich wpływie na pozycję TK jako kluczowej instytucji polskiej demokracji.

Projekt był możliwy dzięki dotacji Fundacji im. Stefana Batorego.

W ramach projektu badania dotyczące wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego prowadził dr Piotr Radziewicz, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

Pełny raport z badań znajduje się na stronie www.inpris.pl. Za treść niniejszego dokumentu odpowiada INPRIS.